

东亚福利资本主义的发展： 以日本、韩国与台湾为例

黄圭振 舒 姗译 陈永杰校对*

【摘要】论文考察了近年来日本、韩国与台湾的福利国家（welfare state）发展情况。通过仔细观察医疗政策、养老金以及与劳动市场相关的其他社会政策的变化，文章尝试探究在这些领域发生的变化，到底能在多大程度上佐证一个从发展范式向普遍主义范式的重要转变。论文解释了在这些国家和地区社会政策变化的要旨和方向，认为能够解释他们的政策偏离的原因，不仅存在于经济的重组中，同时存在于不断变化的政治形态之中。

【关键词】福利资本主义 日本 韩国 台湾

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2010）06-

一、引言

如果说创造和维持充分就业（full-employment）是当代福利国家最重要的基础之一，相信没有多少人会质疑。但是近几十年来生产性活动发生了实质转变，导致一些最容易受到外来竞争冲击的工作，出现了缺乏工作保障及工资薪酬恶化的问题（Esping-Andersen, 1999）。这种转变正超越制造业，开始具有削弱工会力量

* 黄圭振（Gyu-jin Hwang）悉尼大学社会学与社会政策系，讲师。舒姗，中山大学政务学院社会保障专业硕士研究生。陈永杰，中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学行政管理研究中心，讲师。

和与劳动者相关的政党的趋势。一连串难以克服的挑战与压力将会潜在地威胁着福利国家发展的可行性，甚至在来自于传统的政府福利体制的联合压力下，福利国家能否生存都是一个问题。这些挑战常常是由日益相互依赖的世界经济与快速变化的劳动力市场情况表现出来，许多学者提前预测了这一具有重大意义的聚合（Scharpf, 1991；Martin & Schumann, 1997）。实际上，很多国家已经接受了将自由市场政策作为解决一系列政策问题的良方，并且许多学者预测福利国家将面临一次长期的衰退（Rodrik, 1997；Allard & Danzinger, 2000）或者一个“持续紧缩（permanent austerity）”的未来（Pierson, 2001：456）。

因此，在比较福利国家的文献中，出现频率越来越高的关键词是“生产力”和“竞争力”。顺理成章地，经济增长与福利两者之间的关系就占据了福利国家相关讨论的中心舞台。由此看来，对东亚地区福利国家问题产生研究兴趣便不足为奇了，尤其是考虑到现有文献中有相当多曾论及发展型国家与社会政策的关系（Esping-Andersen, 1997；Goodman et al., 1998；Holliday, 2000；Gough et al, 2004；Pierson, 2004；Haggard & Kaufman, 2008）。这些新文献有三个共同的发现，那便是低水平社会支出、高经济增长率以及不俗的福利成果（Jacobs, 2000）。有鉴于此，一些学者提出，这个地区的经济体提供了一种独特的福利安排模式，并强调其特征是发展型或生产型的（Holliday, 2000, 2005；Kwon, 2005）。

生产型福利体制（productivist welfare regime）概念的关键在于这样的逻辑，即东亚经济体的制度起源，乃建基于一种以经济增长为导向的发展型国家，以及相对于经济政策，社会政策只处于从属地位之上。然而，近几十年来东亚福利制度在程度和性质上发生的变化，却证明这些经济体并没有经历苛刻的福利紧缩。这与发展型或生产型范式的主要论调相悖，因为假若东亚真的是生产型，那么按逻辑来说，它们应该对社会保障不太关注，而不是更加关注；应该对普遍主义的理念显得勉为其难，而不是越来越容忍，尤其是在

不利的全球经济形势下。

本文的研究对象是东亚的三个核心经济体——日本、韩国和中国台湾，重点分析其福利国家制度全面深化的过程。这些变化所显示出的社会政策特征可以在福利国家的其他标准模式中找到，这使我们认为现存的福利国家（比如埃斯平-安德森将福利国家分为自由主义、社会民主主义、统合主义三种主要类型）与东亚生产型福利模式之间的区别正变得越来越模糊。当然，这并不是说这些经济体不再看重经济生产力的重要性。事实上，社会保险体制继续维持，所有三个经济体都很坚持其长期信奉的理念，亦即通过把建基于工作之上的各种社会保护整合起来，防止社会政策削弱生产力。

对这三个经济体而言，后工业化（post-industrialization）带来的结构上的改变，导致新挑战的开始，包括非正规工人的增长、人口老年化、经济衰退。所有这些都迫切要求一系列必要的节省紧缩措施。虽然如此，这三个经济体发生的政策改变，并不都以走向新自由主义方向的福利紧缩（welfare retrenchment）形式发生。相反地，福利重组反而趋向了普遍主义特征。近来普遍性的社会服务提供，尤其是在养老金和医疗领域——这是社会保障总支出中花费最大的两项——已经扩展到不具备生产能力的群体。这些都清晰表明，三个国家和地区都没有赋予经济生产力绝对的优先权。巩固社会保险的成果和作用的有意动机，不再仅仅是辅助达到经济目的，在一定程度上，这三个经济体的社会政策制度已经逐渐与经济目的达到共生状态（见表1）。

在接下来的部分，将依次介绍日本、韩国和中国台湾的案例。通过仔细观察医疗政策、养老金以及其他与劳工市场和社会服务相关的社会政策的变化。本文探讨了这些政策范畴的变化在多大程度上确实走向了统合化（unification）并且把劳动力的大部分覆盖在内，以此揭示出一种从发展范式（developmental paradigm）走向普遍范式的转变。接着将解释这些经济体中社会政策变化的重点和方向出现的原因，说明能够解释他们的政策偏离的答案，不仅存在于

经济的重组中，同时存在于不断变化的政治形态之中。结论部分总结了这篇文章的实证发现，并且思考了这些发现对社会政策变迁研究带来的更深远含义。

表 1 1990 年后东亚福利国家的重构

	日本	韩国	中国台湾
经济重组	迷失的 1990 年代；1990 末与本世纪初进行有利于市场的改革	经济竞争减弱；财政危机；新自由主义市场改革	劳动成本的上升；长期失业的增多；新自由主义市场改革
政治构造	1990 年代初期自民党失去了上议院多数席位；第一个社会党首相上台；民主复兴	1980 年代末进行民主化；1997 年第一次政权转移到中间偏左政党手中；民主巩固	1980 年代末进行民主化；2000 年第一次政权转移到中间偏左政党手中，维持了八年；民主巩固
社会政策新方案	1990 年代老年照顾（elderly care）的社会化；家庭照顾假（family care leave）；长期护理保险（long-term care insurance）（1997）；新的儿童照顾政策（1994）	失业保险（1995）；国民基本收入保障（national basic income guarantee）（2000）；长期护理保险（long-term care insurance）和基本养老金（basic pensions）（2007）	国民健康保险（national health insurance）（1995）；就业保险（employment insurance）（2002）；国民年金（national pensions）（2007）
福利国家模式	现代化模式—积极福利社会—福利国家扩张	经济发展为导向的发展状态—福利国家扩张	经济发展为导向的发展状态—福利国家扩张

资料来源：作者自制。

二、日本福利资本主义的发展

在东亚地区，日本在经济发展与福利国家发展两方面都占据了早期的领先地位。举例来说，2005 年日本的经济规模是韩国的五倍多，中国台湾尽管人均 GDP 略高于韩国，但总的经济规模却只

有韩国的 1/4 左右 (IMF, 2009)。日本经常被视为社会支出项目上的福利落后者。不过, 2005 年日本的公共社会支出就已占到当年 GDP 的 18.6% (OECD, 2008), 在东亚地区, 日本算得上是福利方面的支出大国和先驱国家。

早在 1911 年, 日本就在工伤方面立法规定了雇主的责任或相关的社会保险制度, 并在 1961 年完成了医疗保健与养老金的全民覆盖。尽管日本的第一部养老金法和第一部家庭津贴法分别定立于 1941 年和 1971 年, 远远晚于其他西方发达国家, 然而, 若以与经济发展水平之匹配程度来看, 日本在一个较早的甚至更早的阶段实施了这些措施 (Kasza, 2006: 29)。

1950 年至 1973 年间, 随着“预期中的现代化进程”, 日本的福利国家发展伴随着人均 GDP 年均 8% 的增长, 得到了显著的扩展。在现代化模式的引领下, 出现了一个大量引进社会政策法规的时期。然而, 1973 年的石油危机带来了严重的财政困难, 导致重构“日式福利社会”主张的出现。与“构建现代日本”的主张旨在构建一个西方式的福利国家不同的是, 这一模式鼓励个人自助 (individual self-help) 和家庭互助 (family mutual support)。与此同时, 以赤字刺激经济的策略, 在 1975 年后使日本经济取得了长足发展。然而, 从 1973 年到 1992 年的这二十年间, 虽然日本经济保持了 3% 的平均增长速度, 社会政策改革的方向却由“传统价值观”及“积极福利社会”的理念主宰着, 是一个福利紧缩的时期 (Miyamoto, 2003)。

随着 1989 年经济泡沫的崩溃, 日本经济在 1990 年代经历了“失落的十年”, 年均增速仅为 1.1% (Word Bank, 2007)。但是这并没有必然地带来更多的福利紧缩, 这一现象否定了日本的福利国家的发展是伴随着经济发展而来的观点。事实上, 这一时期公共社会支出保持着稳定的增长, 从 1990 年国民生产总值的 11.4% 到 1995 年的 14.3%, 再到 2000 年的 16.5% (OECD, 2008)。

的确, 越来越多的学者和政府官员都意识到, 对于福利国家而

言，不得不为之的是更新（renewal），而并非紧缩（retrenchment）。这种对替代策略的追寻之所以得到越来越多的认同，皆因 1990 年代中期人口结构的重大转变。人口老龄化常常被设想为未来福利国家最重要的威胁之一。体弱老年人的规模在未来 30 年将翻一番的事实，提出了应该由谁来负起提供无偿护理工作的责任的问题。传统家庭结构发生的显著变化已经导致了出生率的下降以及税基的收缩。此外，贯穿了整个 1990 年代的经济低迷的现实，也削弱了整个日本式福利国家的核心部分：以家庭和社团为中心的福利制度安排（Peng, 2000）。

日本对 1970 年代早期的经济衰退的回应是收缩国家对福利的承担。在 1989 年至 1993 年间，执政 35 年的自民党失去了上议院的绝对多数优势。在自民党看来，这是选民对 1988 年推出的新消费税的一种反弹，为了避免这股怨气进一步影响接下来的下议院及大选的选情，需要迅速采取补救措施。1989 年 12 月，在财政部长的要求之下，卫生与福利部（Ministry of Health and Welfare (MOHW)）草拟了旨在促进老年人医疗保健和福利的“十年战略”。

“十年战略”又名“黄金计划”（Gold Plan），承诺会大幅改善针对老年人的社会服务，并且受惠的包括了中产阶级和低收入家庭。对于卫生与福利部而言，这是要求扩展“照顾服务（care services）”的一个契机，一个重要的原因是这将减少中产阶级老年人对医院里非医疗照顾服务病床的使用。然而，直到细川护熙的联合政府时期（1993 年 8 月至 1994 年 4 月），老年照顾的社会化才真正进入政策议程。自民党支持扩展福利服务的主张，是因为这使得推出新税项显得合情合理。但是，新的“供款式社会保险（contributory social insurance provision）”遭到势力强大的日本医学联合会（Japan Medical Association）的抵制，一个重要的原因是新做法将削弱他们在现有医疗制度下占据着的较为有利的地位（Hwang, 2008）。

尽管如此，短命的细川政府及其后的羽田孜政府均没能使这个

新的老年照顾制度成为现实，该制度直至自民党作为联合政府重新执政以后才得以落实。为了吸引日本社会党（Japan Socialist Party）加入联合政府，自民党向当时的社会党领袖村山富市提供了首相职位（Haley, 2005）。此举意义非凡，不仅因为它产生了1948年以来首个社会主义首相，还因为让恶斗经年的日本两大死对头政党准备共同执政（Stockwin, 1999: 85）。一个由自民党领导的、具有社会主义和亲劳工论调的联合政府，使得《家庭照顾假期法》以不同寻常的速度很快地获得通过（Estévez-Abe, 2008）。也许更重要的是，它通过允许“非建制的政治参与者出现”，使民主制度获得了新的活力（Eto, 2001: 33; Pekkanen, 2004）。结果是为“长期照顾保险（long-term care insurance）”的推出开启了契机。

1994年，作为大规模的儿童福利改革的一部分，日本政府推出一项新的儿童照顾政策。“天使计划（Angel Plan）”通过扩展公共儿童照顾服务的提供，使工薪家庭获益。同年进行的就业保险的改革同样使工薪家庭获益，方式是分别为“儿童照顾退出者（child care leaver）”及较年长工作者增加一项新的现金津贴。事实上，自民党不再是占绝对统治地位的政治力量，联合政府开始显现出对城市中无组织的选民的选举依赖，雇主的政治地位逐渐削弱，这些都为福利与劳工部门努力提升工薪阶层社会服务创造了有利的政治环境。总之，该时期社会提供（social provision）的重大扩张并不仅仅是对转型中的社会经济条件的回应，更确切地说，它是游戏规则变化的结果。

到了桥本龙太郎（1996-1998）与他的继任者小渊惠三（1998-2000）担任首相期间，实行了一系列对市场友好的改革，包括废止某些对小企业的重要保护和为处在衰落产业的大企业提供的工资津贴。自由化的进程在小泉纯一郎担任首相期间（2001-2006），通过挑战既得利益的统治力量得到了持续发展。例如，小泉摆出了一个与日本医学联合会、执政的自民党，以及官僚体系之间的决裂的姿态（Kondo, 2005）。除此之外，小泉还逐渐削弱了审议会

(Shingikai) 的权力基础。审议会有权审阅政府准备向议会提交的议案, 被认为“维持现状高效有余, 引入变革却保守过度”(Estévez-Abe, 2008: 275)。

虽然小泉把改革的首要任务放在打破自民党与既得利益集体之间的紧密联系之上, 但这并不意味着工会会取而代之成为其亲密的同盟。相反地, 工会由于同自民党的对手日本民主党的紧密联系, 被排除在经济与财政政策委员会之外。与此同时, 劳工市场的进一步自由化削弱了劳工组织的力量, 也使非常规工人的数量剧增, 这种工人得不到传统的以公司为基础的社会保护与就业保障的制度保护。由于要创造一个更灵活的劳工市场, 作为旧体制的核心的男性工作者的就业保障也受到了挑战。越来越多的企业要求政府推出更多普适型的措施, 以减轻它们财政负担。简而言之, 占主导地位的男性就业制度变得无以为续。

于是, 一种更全面、更普遍的政策措施开始出现。例如, 2001年, 就业保险的覆盖面从原有的只惠及拥有长期职位和就业稳定的老年男性工作者扩展到也包括兼职雇员, 更多的资源被提供给因人员过剩而被解雇的群体中。2000年公共养老金的改革, 便包括了在2004年前提高政府财政在基本养老金的总成本中的比例。2004年, 儿童津贴(the Children's Allowance)也得到了扩展。然而, 在经济困难的背景下, 津贴覆盖面的这种普遍性扩展, 却是伴随着津贴紧缩而来的。例如, 2000年的公共养老金改革将退休年龄由60岁提高到65岁, 同时将供款率(contribution rates)由17.35%提高到2025年达到26.7%。这意味着在20年内逐步实现“人均养老金领取总额(overall lifetime pension benefit)”减少20%的目标。在医疗领域, 政府在2001年将病人共同付费比例调高至30%, 并在2005年推出了针对老年人的一项供款式保险项目(Estévez-Abe, 2008)。

三、韩国福利资本主义的发展

韩国作为 1980 年代至 1990 年代中期世界上增长速度最快的经济体之一，经常被视为发展型国家（developmental state）的一个范本。在军人独裁政权的统治之下，整个 1960 年代至 1980 年代，经济发展一直是国家行动中的第一要务。因此，毫不令人意外地，公共政策是以发展为导向的，极为有限的社会福利只提供给那些倘若不予救助便会对政权稳定产生威胁的群体。面向私营部门的工作者的保护更加简单了：只覆盖大企业员工。直到民主化时期，主要的社会保险项目还只有“国民健康保险（national health insurance）”这一项。

第一个平民政府（1993-1997）的建立，标志着经济自由化的开始，同时伴随着一些重要的补偿措施。例如，将养老金覆盖面扩展到农村的农民、渔民，以及自雇者，这可以看作对开放大米市场的补偿措施。又如，策略性地重新命名的“就业保险（employment insurance）”的推出，就是为了加强国家竞争力而实施的工业结构调整政策的一部分。长期以来，政府和雇主组织都基于成本和道德危机等理由坚决反对失业保险，多年以来，雇员和退休者都是依靠着一个相当于失业补助和退休金作用的“退休补助金制度（retirement grant）”。然而，这种独特的以公司为基础的制度，在面对破产等财政影响时显得相当脆弱，并且企业在很大程度上认为它造成了过重的员工开支负担（MOL，1996：45）。

因此，劳工组织和企业联盟都不断要求政府承担起最低生计保护（the minimum livelihood protection）的责任，以应对裁员和缩编的风险。为了获得来自不同利益集团的更广泛的支持，提案把积极劳工市场措施融合进了强制性失业保险计划中去。但是，这项提案的覆盖面要比失业救济的范围大得多，更着重对劳工市场的积极支持（MOL，1996）。虽然如此，1990 年代后期的金融危机却不可避

免地带来以提供失业救济为形式的更大程度的积极国家干预 (Hwang, 2006)。

金融危机期间,第一次政党轮替发生了。新当选的有左派倾向的金大中政府(1998-2002),在恢复经济方面受到强大的压力,尤其是来自国际货币基金组织(IMF),美国以及其他债权人施加的走新自由主义道路的压力。与此同时,金大中总统得以当选,全赖其毕生亲劳工和亲民主运动的形象,这些必须实践的承诺带来了一系列的社会政策改革。中间偏左政府的出现,也使官僚体制之外的各种组织,尤其是公民同盟团体,获得更大的能力来影响政策。

实际上,这些组织即使不是这些改革最初发起者,也是其活跃的推动者。有些改革属临时性,目的在于缓和经济衰退的危机压力。有些则是根基性的,以生产主义福利制度(productive welfare)的理念为依归形成的社会政策方案,包括将养老金覆盖面扩大到城市自雇者,同时拒绝对现存方案的文过饰非,对处方权和配药权的分离,将多个医疗保险协会整合为一,就业保险领取资格的放宽和覆盖面的扩大,以及通过一项新的社会援助法案。所有这些措施急剧增加了社会开支,使其较之1996年至2001年期间的数字翻了一番以上(Kim, 2008: 115)。

然而,这些社会政策新方案的推出并不意味着韩国成为了慷慨的福利国家。事实上,扩大了覆盖面的就业保险,与废弃了人口统计学判断标准的新的社会援助,均继续把工作伦理作为其核心组成部分。因此,1999年的生产主义福利的新方案显示了金大中与其前任者在生产主义理念(productivist approach)上的某种延续性(Moon & Yang, 2002: 188-197)。虽然如此,韩国一系列再构造的政策新方案还是开始显示出从生产主义导向走向保护主义路向(protectionist direction)的范式转移,不仅为普适型的福利国家铺就了法理基础,同时也使政策制定过程与社会政策机构的管理更加民主化(Kim, 2008)。

2003 到 2008 年期间的参与式政府 (participatory government)

的建立，是一件令许多人感到惊奇的事。一部分原因是卢武铉是经验最少的候选者之一，支持实质的深度改革，而不仅仅平稳推动经济发展，另一部分的原因是韩国民众更倾向于经济增长，而非再分配与社会正义，尤其是在经济衰退的情况下（Shin, 1999: 252）。卢武铉总统的胜利，尤其不见容于主要反对党，这导致了2004年韩国国会对他进行弹劾的决定。虽然韩国宪法法庭随后驳回了这项决定，但史上首次对总统的弹劾不可避免地削弱了这位当时上任仅一年的总统的权威。2006年，反对党大国家党（Grand National Party）在地方选举中的压倒性胜利，更是进一步削弱了其政府的管治能力。

甫一上台，卢武铉就把解决韩国社会出现的社会经济分化（socioeconomic divide）作为头等大事来处理，推出措施创造工作岗位、减少收入差距、解决失业问题和提升竞争力。但是他在经济与社会平衡发展上的努力，却被看成是把更多的资源放在了再分配而不是恢复经济之上。任命一批精通社会政策和重新分配的资深政策顾问的做法，正是如此被解读。韩国GDP的年均增长从2000年的8.5%降低到2005年的4%（OECD, 2007），如此缓慢的经济增长更使卢武铉处于不利位置。对于一个弱势的参与式政府而言，要对社会政策进行更进一步的改革尤为艰难，因此直到卢武铉总统任期结束前，国家基本养老金（state of basic pensions）和长期护理保险（long-term care insurance）才得以落实。

虽然如此，中间偏左政府的连续执政巩固了这一范式转移的进程，因为这些新发展通过积极干预长期以来被认为是家庭问题的领域，与改正支配就业相关的社会保险原则的不足之处，从而扩展了国家的角色范围。也就是说，社会政策的改革已开始把注意力转到社会政策制度内在的结构性缺陷之上。人口结构的变化为社会带来了向上的压力，尤其是在养老金和医疗领域，更确切地说，是长期护理项目。社会保险提供在韩国的支配地位，表明供款能力的削弱很可能导致资格权利和福利水平的降低，甚至完全丧失。因

此，2007 年推出的基本养老金计划（basic pension scheme）纵使慷慨度成疑，却注定了要在未来扮演一个重要的角色。

基本养老金的设计原意，是着眼于弥补由于国民养老金替代率降低而可能造成的损失。国民养老金于 1988 年开始实施，长期以来都因其难以为继的“低供款高收益”的结构而备受抨击（Hwang, 2006）。1999 年的第一次重大改革正是着眼于解决该缺陷，将平均替代率从 70% 降低到 60%，将合资格领取养老金的年龄从 60 岁提高到 2033 年的 65 岁。与此同时，财政困难也将在扩大覆盖面后，供款流入量随之增加而得到舒缓。然而，新增加进来的城市自雇者极不情愿准确地报告他们的收入，尤其是在经济危机的环境下，使此次改革只起了普通的舒缓作用。因此，2007 年的改革中替代率又进一步下调了 10%，并允许从 2009 年开始逐年降低，直到 2028 年降到 40% 为止，而供款率却没有任何变化。这意味着养老金虽然下降，养老储备基金则可以撑到 2060 年才耗尽。为了补偿降低的养老金，基本养老金项目的覆盖面从整个老年人口的 60% 增加到 70%，同时，对那些将在 2028 年参加国民养老金的群体，养老金将按照平均月收入的 5% 至 10% 的比例提高。

自 1989 年开始，国民医疗保险已经覆盖全部人口，并提供长期护理服务。但是这些服务往往非常有限，主要在急性护理方面，未能惠及长期患病老年人。对于贫穷群体，国民援助项目则作为公共援助提供的一部分运作。人口老龄化（population ageing）对医药费用有特别重要的影响，使其在整个医疗开支中的比例从 1990 年的 8% 显著地上涨到 2004 年的 23%（NHIC, 2005）。与此同时，长期照顾项目的总体支出水平几乎可忽略不计。人口老龄化、劳工市场的女性参与的不断增长以及与家人一起居住的老年人比例的持续下降，均严重削弱了以家庭为基础的照顾服务（OECD, 2007）。

长期照顾保险的推出，减轻了家庭的财政负担，使更多的女性得以参加社会经济活动（MOHW, 2007）。与之前在作为公共援助一部分的长期照顾服务不同的是，新推出的长期照顾保险不但不把

潜在接受者的收入作为考虑条件，更重要的是，连申请者是否有家庭支援也没有影响。其成本由以下三方共同承担：保险供款、政府税收，以及个人分担金额。韩国的长期照顾保险与日本的“长期照顾保险项目（chronic care insurance scheme）”使用同一种社会保险供款机制，但韩国强制缴款的年龄范畴更为宽广，与日本要求的超过40岁的国民才需要缴款有相当大的不同。总的来说，长期照顾保险的推出是如此重要的一步，它以法律形式规范了政府在提供个人照顾服务中的责任比例。要知道，直至今天个人照顾服务在韩国仍主要是家庭和个人的责任。

四、台湾福利资本主义的发展

台湾与韩国有许多相似之处。它们都曾受过日本殖民统治，光复后都接受了美国大量的军事援助和与此相关的许多经济帮助；有着相似的民主化进程，即从权威主义走向多党制民主。就政治制度来说，两者都是实行了议会一院制的单一制模式，并且都是一人一票直选的总统制。就经济发展路径来说，两者均致力于走劳动力及生产上的技术升级道路，以出口为导向的经济增长模式，以致出现了高度的贸易依赖。经济竞争力不仅是实现工业化所必需，也能使这些政权的独裁性质获得某个意义上合法性，为了达此目标，这两个经济体的劳动者被认为均处于一种“极端的政治从属和排斥地位”（Deyo, 1989: 1）。一方面，工商业利益集团相当有建设性地被整合到政策过程中去，另一方面，政府的“绝缘性”又使其得以免受直接的政治压力及寻租压力（Haggard, 1988: 261）。两个经济体都认定了要发展就必须推动制造业发展，因此它们的经济都能长足且不停顿地发展至1990年代末。

更为重要的是，台湾与韩国都走着类似的社会政策发展路径。两者都在1950年代推出了第一项意义重大的福利措施，确立了面向军事人员、政府雇员，以及一些关键产业的工人的社会保险项

目。效仿德国和澳大利亚早期社会政策发展的国家社会主义传统，这些福利措施背后秘而不宣的动机包括了巩固忠诚、维护权威、抵抗左翼思潮。由于朝鲜战争和国共内战，两个经济体内部都产生了大量的对左翼思想不友好的情绪，使得靠近社会主义思想的理念都被有效地排除在政治环境之外。在强势的威权主义政治领袖的领导之下，竞争政治完全缺位，但在某种意义上，这也使两者都出现了相对连贯的、不间断的、面向一长段时期的一系列政策目标。依靠着强大的经济计划制度，并辅之以精英官僚在政策制定过程中的压倒性优势，这些政策目标得到了有效的实施。所有的这些都使霍利迪（Holliday，2000：714）相信，台湾的模式是比韩国更纯粹的发展型普遍主义（developmental universalism），尤其是国家社会主义原则保持强势之下，获得好处的是那些被视为与台湾政府的稳定紧密相关的群体，至于处于不利地位的群体，他们得到的好处聊胜于无。

1986年，民主化进程终结了台湾的一党制。反对党的出现意味着政党需要在一个涵盖了众多社会领域的平台上开展选战。选战又使那些分别由不同的政府机构管理的社会保险项目的一系列问题，例如行政低效率、分配不公、难以管理等纷纷浮出了水面。这催生了设置新的福利部门来统合所有社会保险项目的想法，因为这样做不仅可全面提高行政效率，还可以分散风险，即让不同类别的人群（无论其职业、阶层和年龄）来共同分担风险。然而，当时的官僚力量过于强大，以致无法在不同的社会保险提供上达成共识，包括医疗、失业、养老金及其他社会津贴等。

因此，最终只有各个不同的医疗保险计划实现了整合，其他社会保障提供并未改变。尽管如此，走出这样与以往截然不同的一步仍然意义非凡，尤其是政治竞争的来临和新兴起的公民倡导联盟团体（Wong，2004）在1995年迫使执政的国民党推出了普遍覆盖的“全民健康保险（National Health Insurance）”。该保险把面向劳工的各种医疗服务项目有效地组合起来，分别放置于劳工保险（1950）

与公务人员保险（1958）之下，并为自雇者、非正式部门员工和农民提供了融资安排。

1999年初，为了应付不断恶化的长期失业问题，劳工委员会（Labour Affairs Comission）建立了一项失业和津贴项目。与韩国不同，1990年代末的金融危机对台湾的威胁较小。但这并不是因为台湾有强大的经济基本面在发挥着作用，而是因为国民党为对抗危机，增加了公共财政支出，并以减税鼓励私人投资（Ku，2004：318）。但与此同时，经济增长率一直在低位徘徊，甚至在2001年出现了负增长，伴随而来的是相当高的失业率（MBLS，2004）。2002年5月通过的就业保险法案，把失业保险从当时的劳工保险体系中独立出来。在普适型的公共养老金项目缺位的情况下，它的推行是前进的重要一步。因为长期以来，众多高层决策者都认为国家福利提供既不利于经济发展也会对政府财政健康造成伤害（Ku & Aspalter，2008：162）。

一方面，就业保险的推出，是此前根据劳工保险法案设立的相关项目尤有不足的一个结果。劳工积极分子要求一项独立的法案，因为现存的法案存在一系列的问题，包括低替代率、覆盖面窄、财政来源不稳定、管理结构不民主等。另一方面，作为岛内第一个反对党“总统”的陈水扁（2000年3月至2008年2月），也需要达成两党共识，以恢复疲弱的经济。因为从一开始，他的当选就欠缺足够的民意授权，并且他所在的民进党仍然是议会中的少数派，所以陈水扁政府尝试建立一个“全面的就业保障体系（comprehensive employment security system）”，尤其要赶在加入世界贸易组织（WTO）之前（Chen，2001：3）。

在这一整套全新的社会政策体系中，其核心支撑来自于强而有力的劳工市场政策及社会保险原则。一方面，它是一项社会保险提供，表现在只有那些供款至少一年以上的群体才有资格获得失业救济金。另一方面，通过奖励那些在最长支付期限之前成功重返劳工市场的群体，它又深化了积极劳工市场政策。失业救济金是有条件

限制的，包括非自愿失业、以及在政府就业部门的强制登记并积极求职这些条件。

台湾的经济不稳定和失业人口的增长提出了另一个重要议题，即政府应对急速人口老龄化问题的能力。举例来看，1981年65岁以上老年人占总人口比例为4.4%，到2006年这一比例上升至9.94%，预计到2011年将高达10.71%。同时，家庭内部的收入转移在收入维持上的角色又不断削弱，原因是与子女同住的老年人数量逐年下降，平均退休年龄又从2001年的59.8岁下降到2005年的58.4岁（Fu and Lu, 2008: 89-90）。现有的以老年现金津贴（old-age cash benefits）形式存在的养老金服务，被认为是不足的。原因有两点，一是它一般是一次性支付，二是它把部分不可忽略的人口排除在外。

国民年金（national pensions）作为一项政策议程早在1992年的立法院选举中就提出来了。在这场首次所有席位均由直选产生的选举中，反对党民进党汲取了1991年在国民大会选举中惨败的经验教训，将其选战主题从统独议题中转到社会政策诉求上来（Rigger, 2001: 125）。国民年金因此成为其选战的重要组成部分，也许在某种程度上可以认为，这一议题的推出使民进党更具代表性，有利于在立法院中争夺更多的席位。有鉴及此，国民党迅速作出反应，设置了一个多部门委员会专责处理国民年金事项，并在1994年提出了改革计划。然而，由于1995年的国民健康保险的实施及快速扩展，加上1999年造成超过2000人死亡的大地震，使政府背上沉重的财政负担，在1990年代的余下几年里，国民年金计划不得不一拖再拖。国民党始终未能在其执政期间为这个全岛范围的老年津贴制度成功立法（Aspalter, 2002: 99）。

2000年5月，民进党“总统”候选人陈水扁上台。凭着在选战胜利中获得的选民授权，构筑其福利政策政纲的一系列议案被递交到立法院。不但民进党内部在总体社会福利纲领上有很大的分歧，并且两个最大的反对党也基于所提议的老年津贴项目的不充分

和不公平的理由，表达了强烈反对。为了打破这一僵局，民进党撤回老年津贴提案，以换取反对党对国民年金议案的支持。对于国民党而言，要否决这项提议殊不容易，因为自己多年来都在提倡全面的养老金服务。对于民进党来说，国民年金比老年津贴全面得多，推动它不但是履行了竞选承诺，也能改善自己在立法院内的少数派局面（Lin, 2005: 198）。

然而，新近草拟的草案包含了一项基本年金，并将之设为整个国民年金体系的第一层级，这等同于把已经撤回的老年津贴重新包装推出来。这导致了反对党派的强烈不满。与此同时，众多劳动密集型产业迁往中国大陆；美国的经济衰退，造成了台湾经济的不稳定。由于要加入 WTO，公众预期工业和农业均将进行重大的结构调整。地方选举和立法院选举也对陈水扁政府构成了压力，使他不得不更多地关注公众对经济前景的忧虑，而不是长期的社会政策议题（换而言之，即老年年金）。于是，经济发展又一次优先于福利改革，国民年金的实施一直延迟至 2007 年（Lin, 2005: 199-200）。

五、总结讨论

东亚地区在社会政策方面的转变引人注目。例如，日本于 2000 年实行的长期照顾保险项目，是东亚地区首个这种类型的项目，它有效地实现了老年照顾社会化。韩国除了在医疗体系上实现了迈向普遍主义的转变外，原本典型的统合主义安排也被单一付款人的医疗制度取代，意味着各种分散的医疗保险项目被整合成为一个单一行政基金。在台湾，把医疗保险的融资与提供从之前劳工保险项目中分离出来，形成了类似的有普遍主义特征的单渠道医疗保险基金。在以上例子中，值得关注的是财政再分配份额的增加，以及不同类型家庭的风险共担。那种一概而论地认为社会保险提供是为了服务经济增长的论调，已经越来越受到怀疑。

此外，这三个经济体现在都已完成社会保险的普遍覆盖，这说

明它们在扩大社会提供的覆盖面方面已经与大多数其他工业化国家接上了轨 (Pierson, 2004: 223 - 232)。即使是在北欧再分配型福利国家 (redistributive welfare state), 提供与收入挂钩的福利的供款型项目正逐渐以一种补充形式出现, 尽管尚未取代原来的普适型的划一福利金制度。东亚地区按职业分类的福利项目现在已接近普遍主义, 不同职业类别的群体之间的差别几乎没有意义。这一阵势类似于社会民主主义者对抗的“狭隘的地位团结所推崇的排他性统合主义”, 或是他们“争取全面的、平等的和普遍的社会保障”的一个很大程度上相似的制度成果 (Esping-Andersen 1990: 65, 109)。

因此, 那种认为东亚地区的福利制度满足了经济发展的功能性需要而显示出其特殊性的论调, 是值得商榷的。学者霍利迪 (Holliday, 2005: 148) 曾基于在东亚地区发现提高生产力和经济增长是根植于该地区福利制度的独特特征之一, 断言东亚社会政策的存在, 从本质上看是为了辅助经济发展。但是, 这种情况同样出现在其他地区 (Bonoli & Shinkawa, 2005: 21)。正如古丁 (Goodin, 2001: 14) 指出的, 所有现行的福利制度都具有浓厚的生产主义特征, 因为它们“核心关注均放在确保为正规经济的生产部门提供顺畅的劳动力供给, 并且它们都诚惶诚恐地希望福利国家在这方面不要做得太差劲”。

不能否认经济结构改革的需要起到了重要的作用, 但对变化中的政治形态的关注才能真正帮助我们辨析出各个经济体社会政策变化趋向的确切原因。容许社会提供按照经济发展的需要来进行制度设计离不开一个重要的前提条件, 那便是竞争政治的缺位。这一前提的转变因此有着重要的含义。在韩国和台湾的例子中, 民主化进程及随后的民主巩固时期就是个关键因素, 其中一个重要的原因是这使得社会政策的制定过程更为公开、更加多样化。两个经济体的民主转型显著地改变了“政治游戏的规则和利益相关者的范围” (Peng & Wong, 2008: 74), 在某个特定的社会政策方面带来了一些在预期效果及成果上的重大转变, 同时社会提供的结构性改革又大

致上保持了连贯性。

的确，韩国 1980 年代末的民主化进程及随后 1990 年代的政治重组，使得福利改革成为韩国政治辩论中不可或缺的重要课题。更明显的是，正是 1997 年亚洲金融危机的突然爆发进一步把社会政策推到了这些辩论的中央位置。福利改革成为政党争取选民支持的政策纲领中的重要内容。在中间偏左政府连续两届执政期间（虽然第二届曾沦为弱势政府）正是韩国的福利国家以前所未见的速度扩张与改革的重要时期。

同样地，台湾 1980 年代末到 1990 年代初的民主化转型最终带来了 2000 年的第一次政党轮替。如同韩国一样，民主化使社会政策通道更加开放，在这一政策通道下，广泛的各种不同的社会运动同盟迫使国民党政府改变其收缩福利的尝试，并推动新法案的产生（Peng & Wong, 2008: 77）。

日本的民主治理已经实行了较长的时间，社会政策制定领域长久以来已被政治保守人士占据，经常把社会政策作为一项弥补工业和经济政策的不利结果的工具来使用（Calder, 1988）。社会政策的发展是建立在国家经济表现的特定基础上的。不过，这种政治经济上的联系在 1980 年代末，尤其是执政的自民党（Liberal Democratic Party）受到挑战之时，开始发生转变。进入 1990 年代，各政党为了赢取选民支持，更加积极地参与福利改革讨论。虽然左派倾向政党的组阁时间，总共只有上世纪后半段的 50 年当中的三到四年，但是一党独大的终结导致了快速的政治重组的出现。这一格局最终为更好地代表不断分散的各种利益创造了条件。

总的来说，上述分析表明，是真正意义上的政治竞争的到来使社会政策议题得以被视作治理经济的核心要素。这种转变有效地使社会政策制定的政治逻辑更为多元化，允许更多的官僚体系之外的行动者去影响政策。也就是说，社会政策调适（social policy adaption）的进程自 1980 年代起成为这三个国家和地区的政治进程的主要议题。当三者一心一意地追求经济增长目标时，政治竞争在

当时几乎完全缺失。因而，在三者中均出现了数目不断增长的福利拥护联盟团体，他们与中间偏左政党有紧密联系，以他们的核心理念普遍主义来支持不断前进的福利立法。

当然，每个国家和地区的具体的政策成果经常是在不同的相关利益团体之间长时间协商谈判和妥协的结果，相关利益团体包括社会政策的支持者、自由主义经济改革者以及国际伙伴。显然，东亚地区的种种不确定性使这些国家和地区面对着前所未有的挑战，社会政策的政治因而也更加复杂。但迄今为止，正是社会政策制定的多元化，最能区分东亚地区的新式和旧式福利政治；正是游戏规则的变化，很好地说明了社会提供的扩张正朝着普遍主义的方向迈进。

参考文献

- Allard, S. W. & Danziger, S. (2000). Welfare magnets: myth or reality? *Journal of Politics*, 62 (2): 350 - 368.
- Aspalter, C. (2002). *Democratization and welfare state development in Taiwan*. Aldershot: Ashgate.
- Bonoli, G. & Shinkawa, T. Eds. (2005). *Ageing and pension reform around the world: Evidence from eleven countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Calder, K. E. (1988). *Crisis and compensation: Public policy and political stability in Japan, 1949 - 1986*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Chen, S. (2001). Address at the closing ceremony of the economic development advisory conference, 26 August 2001. Available online at <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/4-0a/20010826/2001082601.html>.
- Deyo, F. (1989). *Beneath the miracle: Labor subordination in the new Asian industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. London: Polity.
- Esping-Andersen, G. (1997). Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America. *Journal of European Social Policy*, 7 (3): 179-189.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Estévez-Abe, M. (2008). *Welfare and capitalism in postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eto, M. (2001). Public involvement in social policy reform: Seen from the perspective of Japan's elderly-care insurance system. *Journal of Social Policy*, 30 (1): 17 – 36.
- Fu, T. & Lu, P. (2008). Population ageing and social policy in Taiwan. In Fu, T. & Hughes, R. Eds. *Ageing in East Asia: challenges and policies for the twenty-first century*. London: Routledge.
- Goodin, R. E. (2001). Work and welfare: towards a post-productivist welfare regime. *British Journal of Political Science*, 31 (1): 13 – 39.
- Goodman, R., White, G. & Kwon, H. Eds. (1998). *The East Asian welfare model: welfare orientalism and the state*. London: Routledge.
- Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P. & Room, G. Eds. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. (1988). The politics of industrialization in the Republic of Korea and Taiwan. In Hughes, H. Ed. *Achieving industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R. R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Haley, J. O. (2005). The paradox of weak power and strong authority in the Japanese state. In Boyd, R. & Ngo, T. Eds. *Asian states: beyond the developmental perspective*: 67 – 82. London: Routledge.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia. *Political Studies*, 48 (4): 706 – 723.
- Holliday, I. (2005). East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism? *Policy and Politics*, 33 (1): 45 – 62.
- Hwang, G. (2008). Going separate ways? The reform of health insurance funds in Germany, Japan and South Korea. *Policy Studies*, 29 (4): 421 – 435.
- Hwang, G. (2006). *Pathways to state welfare in Korea: interests, ideas and institutions*. Aldershot: Ashgate.

- IMF. (International Monetary Fund) (2009). World economic outlook database 2009 www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx
- Jacobs, D. (2000). Low public expenditures on social welfare: do East Asian countries have a secret? *International Journal of Social Welfare*, 9 (1): 2 – 16.
- Kasza, G. J. (2006). *One world of welfare: Japan in comparative perspective*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kim, Y. M. (2008). Beyond East Asian welfare productivism in Korea. *Policy & Politics*, 36 (1): 109 – 125.
- Kondo, J. (2005). The Iron Triangle of Japan's Healthcare. *British Medical Journal*, 330 (1): 55 – 56.
- Ku, Y. & Aspalter, C. (2008). Social welfare development in Taiwan: Class interests and the politics of social policy. In Singh, S. & Aspalter, C. Eds. *Debating social development vol. 1: Strategies of social development*. Taoyuan: Casa Verde Publishing.
- Ku, Y. (2004). Is there a way out? Global competition and social reform in Taiwan. *Social Policy and Society*, 3 (3): 311 – 320.
- Kwon, H. (2003). Advocacy coalitions and the politics of welfare in Korea after the economic crisis. *Policy and Politics*, 31 (1): 69 – 83.
- Kwon, H. (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, 36 (3): 477 – 497.
- Lin, C. (2005). Pension reform in Taiwan: The old and the new politics of welfare. In Bonoli, G. & Shinkawa, T. Eds. *Ageing and pension reform around the world: Evidence from eleven countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Martin, H. P. & Schumann, H. (1997). *The global trap: Globalization and the assault on democracy and prosperity*. London: Zed Books.
- MBLS. (Monthly Bulletin of Labour Statistics) (2004). *Monthly statistics*. Republic of China, February.
- Miyamoto, T. (2003). Dynamics of the Japanese welfare state in comparative perspective: Between three worlds and the developmental state. *Japanese Journal of Social Security Policy*, 2 (2): 12 – 24.
- MOHW (Ministry of Health and Welfare) (2007). *Guidelines for long-term care insurance*. Seoul: MOHW.

- MOL (Ministry of Labour) (1996) . *Labour White Paper*. Seoul: MOL.
- Moon, C. & Yang, J. (2002) . The Kim Dae Jung government and productive welfare initiative: Ideals and reality. In Moon, C. & Steinberg, D. Eds. *Korea in transition: Three years under the Kim Dae Jung government*. Seoul: Yonsei University Press.
- NHIC (National Health Insurance Corporation) (2005) *National health insurance statistical yearbook 2004*. Seoul: NHIC.
- OECD (Organisation for Economic and Co-operation and Development) (2008) . OECD social expenditure database 2008 (SOCX) . Available online at www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.html
- OECD (Organisation for Economic and Co-operation and Development) (2007) . OECD factbook 2007. Paris: OECD.
- Pekkanen, R. (2004) . After the developmental state: Civil society in Japan. *Journal of East Asian Studies*, 4 (3) : 363 – 388.
- Peng, I, & Wong, J. (2008) . Institutions and institutional purpose: Continuity and change in East Asian social policy. *Politics and Society*, 36 (1) : 61 – 88.
- Peng, I. (2000) . A fresh look at the Japanese welfare state. *Social Policy and Administration*, 34 (1) : 87 – 114.
- Pierson, P. (2001) . Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In Pierson, P. Ed. *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, C. (2004) . Late industrializers and the development of welfare regimes. *Acta Politica*, 40 (4) : 395 – 418.
- Rigger, S. (2001) . *From opposition to power: Taiwan's democratic progressive party*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Rodrik, D. (1997) . *Has globalization gone too far?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Scharpf, F. W. (1991) . *Crisis and choice in European social democracy*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Shin, D. C. (1999) . *Mass politics and culture in democratizing Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.

◆ 专栏

Stockwin, J. A. A. (1999). *Governing Japan: Divided politics in a major economy*. Oxford: Blackwell.

Wong, J. (2004). *Healthy democracies: Welfare politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca and London: Cornell University Press.

World Bank (2007). *World development indicators*. Washington DC: World Bank.

(责任编辑: 容 绛)